



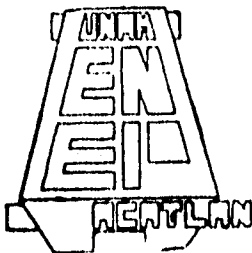
**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ACATLAN**

**LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA LEY  
SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE  
FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y  
SU REGLAMENTO**

**T E S I S**  
Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a

**ALMA DELIA SANTIAGO GUADARRAMA**



**ASESOR: JOSE EFREN MENDEZ ALVIZO**



**ACATLAN ESTADO DE MEXICO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Dios:**

Por que me dio la vida y todos los dones que me ha brindado, así como permitirme llegar al fin propuesto.

**A la sagrada memoria de mi Padre:  
MANUEL SANTIAGO RAMIREZ  
Porque con su apoyo y amor me dio  
la fuerza para cumplir con la meta  
deseada (Q.E.P.D.).**

**A mi amada Madre:**

Por su amor, ternura y comprensión, con los que ha guiado mi vida.

**Mi Hija:**

Por llenar mi vida de amor y alegría.

**A mis Hermanos:**

**"Manuel, Arturo y Leticia"**

Por su cariño y por compartir, tanto mis fracasos como mis triunfos.

**A Gloria e Isabel:**  
Por su ayuda con la que me facilitaron el camino para llegar a la meta propuesta.

**Al C.P. Eduardo Corres y Calderón**  
Por su comprensión y apoyo, para la elaboración de este trabajo.

**A mis amigos y compañeros:**  
Por que los verdaderos amigos son un don de Dios.

**A mis Cuñados y Sobrinos:**  
Con cariño.

**Al Asesor de Tesis:**  
Mi reconocimiento, por haberme ayudado con su experiencia, aunado a su certera dirección y estímulo que hizo posible la realización del presente trabajo.

## INDICE

	PAG.	
	INTRODUCCION.	1
CAPITULO I	DEFINICION DE CONCEPTOS.	3
	I.1. Normas.	3
	I.1.1. Clasificación de la Norma Jurídica.	6
	I.2 Ley	13
	I.2.1. Diferencia entre la Ley Jurídica con otras Leyes.	15
	I.3. Reglamento.	18
CAPITULO II	ANTECEDENTES HISTORICOS.	22
	II.1. Tesorería de la Federación.	22
	II.1.1. Epoca Prehispánica.	22
	II.1.2. Epoca de la Colonia.	24
	II.1.3. Epoca de México Independiente.	26
	II.1.4. Epoca de la Revolución.	31
	II.1.5. Epoca Actual.	33
	II.2. Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	35
	II.2.1. Marco Jurídico.	36
CAPITULO III	ESTRUCTURA ORGANICA DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.	41
	III.1. Dirección General de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	41
	III.2 Dirección de Inspección de la Unidad de vigilancia de Fondos y Valores.	51

III.2.1. Departamento de Visitas y Reconocimientos.	52
III.2.2. Departamento de Intervenciones.	53
III.2.3. Departamento de Dictaminación.	54
III.2.4. Departamento de Investigación.	56
III.3. Dirección de Control de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	58
III.3.1. Departamento de Programación.	59
III.3.2. Departamento de Información.	60
III.3.3. Departamento de Procesamiento de datos.	61
III.4. Dirección Técnica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	62
III.4.1. Departamento de Supervisión Técnica.	64
III.4.2. Departamento de Procedimientos.	66
III.5. Delegaciones Regionales.	68

## CAPITULO IV

OBJETIVO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU REGLAMENTO.	69
IV.1. Reglamentación Jurídica para la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.	69
IV.2. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	75
IV.3. Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	81
IV.4. Modificaciones a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	89

## CONCLUSIONES

93

## BIBLIOGRAFIA

97

III.2.1. Departamento de Visitas y Reconocimientos.	52
III.2.2. Departamento de Intervenciones.	53
III.2.3. Departamento de Dictaminación.	54
III.2.4. Departamento de Investigación.	56
III.3. Dirección de Control de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	58
III.3.1. Departamento de Programación.	59
III.3.2. Departamento de Información.	60
III.3.3. Departamento de Procesamiento de datos.	61
III.4. Dirección Técnica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.	62
III.4.1. Departamento de Supervisión Técnica.	64
III.4.2. Departamento de Procedimientos.	66
III.5. Delegaciones Regionales.	68

## CAPITULO IV

OBJETIVO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU REGLAMENTO.	69
IV.1. Reglamentación Jurídica para la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.	69
IV.2. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	75
IV.3. Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	81
IV.4. Modificaciones a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	89

CONCLUSIONES	93
--------------	----

BIBLIOGRAFIA	97
--------------	----

## INTRODUCCION

La realización de este trabajo surgió por la necesidad de actualizar la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento, de tal manera que esté más acorde con nuestra realidad presente. Por lo cual nos basamos en la dinámica de crecimiento del Gobierno Federal.

La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, es parte esencial para la aplicación de esta Ley, ya que vigila el adecuado funcionamiento de las oficinas que recaudan, manejan, administran o custodian fondos o valores propiedad o al cuidado de la Federación, así como de el cumplimiento de obligaciones que tienen los empleados federales con la misma.

En virtud de lo señalado se procedió a realizar un análisis de la Norma Jurídica, Ley y su Reglamento, para tratar de explicar por qué es necesario el Sistema Normativo.

Por otra parte se investigó los antecedentes históricos de la Tesorería de la Federación y la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, por lo que tendremos una visión de como desde los Aztecas hasta nuestros días, se llevaba a cabo la protección de las riquezas a cargo de los Gobernantes.

Además se señaló la estructura orgánica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, con el propósito de conocer como se encuentra distribuida la Unidad y para tener definido el campo de acción de la misma, al precisarse las funciones de los empleados federales configurados dentro del ámbito de su competencia, al actualizar la Ley y su Reglamento objeto de nuestro trabajo, tendrá esta Unidad una mayor eficiencia en el desarrollo de sus funciones.



Por último, se realizó un resumen de la Ley y su Reglamento Sobre el Servicio de Vigilancia con el objeto de saber por qué es necesario hacer algunos cambios para que esté, dentro de los lineamientos normativos actuales.

Derivado de lo anterior se diseñaron las modificaciones a la Ley y su Reglamento, ya que a nuestro criterio son necesarias para permitir desarrollar sistemas y métodos adecuados a las características y circunstancias inherentes a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores y así lograr su efectividad.

## CAPITULO I DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

### I.1 NORMAS.

La Norma en términos generales es una regla sobre la manera de como se debe hacer o está establecida, que se haga una determinada cosa, es decir, es una regla de conducta. Al introducirnos al concepto jurídico la Norma es definida como " **La regla de conducta cuyo fin es el cumplimiento de un precepto legal** "1, de manera que la norma jurídica es considerada obligatoria.

Para efectos de nuestro tema nos abocaremos al estudio de las Normas Jurídicas, sin embargo es necesario establecer las diferencias existentes con otros tipos de Normas como son las morales y las de trato social.

---

<sup>1</sup>. CABANALLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliosta, Edición 21 Tomo V, Buenos Aires, pag. 520.

Existen cuatro diferencias esenciales entre la Norma Moral y la Jurídica:

- 1) La unilateralidad de las normas morales se basa en que a un sujeto no se le puede obligar, y tampoco existe persona autorizada a para exigirle el cumplimiento de sus deberes.

La norma jurídica es bilateral, porque frente al obligado encontramos siempre a otra persona facultada para reclamar la observancia de lo prescrito.

- 2) La interioridad de la norma moral se basa en la ética. Se dice que se escucha la voz de la conciencia y no hay una legislación externa ni juez ajeno, toda ética es individual.

La exterioridad de la norma jurídica debe partir de indicios externos de la vida, se maneja como deberes jurídicos que se tienen que cumplir.

- 3) Incoercibilidad de la norma moral se funda en que su cumplimiento debe efectuarse de manera espontánea y por la voluntad del hombre.

Coercibilidad de la norma jurídica al establecer sanciones para lograr que la norma sea cumplida, incluso en contra de la voluntad del hombre.

- 4) Autonomía de la norma moral se basa en la autolegislación, en el reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la conciencia.

Heterónoma de la norma jurídica se encuentra sujeta a una disposición ajena, ó sea que basa su origen en la voluntad de un sujeto diferente, por ser

independiente de la opinión de los destinatarios, ya que el legislador dicta sus leyes de una manera autárquica, sin tomar en cuenta la voluntad de las personas.

Las diferencias de las Reglas de trato Social con respecto a las normas jurídicas son:

- a) Las reglas de trato social son unilaterales por que obligan, más no facultan, el deber de cortesía no constituye deuda.

Las normas jurídicas son bilaterales por tener estructura imperativa, atributiva, y que es un deber impuesto a una obligación.

- b) Las Reglas de trato Social son similares a las normas jurídicas en su exterioridad y en su heteronomía, por ser mandato de tipo social, pero los convencionalismos sino se cumplen, no desencadenan una sanción jurídica, pero sí una reprobación social puede llegar a excluir a un sujeto infractor del círculo social.

- c) Otra de las diferencias de las normas jurídicas con el trato social son: que la primera es coercible o sea, que es una sanción jurídica que puede ser impuesta para su cumplimiento, y la segunda es incoercible por que no se le puede imponer ningún tipo de sanción, por no cumplir con alguna regla convencional.

Por lo anterior se desprende que las normas jurídicas son bilaterales, coercibles, exteriores y heterónomas.

### 1.1.1. CLASIFICACIÓN DE LA NORMA JURÍDICO

Para dar un panorama general de las normas jurídicas, es necesario determinar su clasificación; el Profesor Eduardo García Maynes, al respecto nos dice lo siguiente:

- a) “Desde el punto de vista del sistema al que pertenece.
- b) Desde el punto de vista de su fuente.
- c) Desde el punto de vista de su ámbito especial de validez.
- d) Desde el punto de vista del ámbito temporal de validez.
- e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez.
- f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez.
- g) Desde el punto de vista de su jerarquía.
- h) Desde el punto de vista de sus sanciones.
- i) Desde el punto de vista de su cualidad.
- j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación.
- k) Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>. GARCÍA, Maynes Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pag. 81

A continuación se procederá a explicar cada uno de ellos:

- a) Del sistema al que pertenece; todo precepto de derecho se deberá a un sistema normativo y se encuentra subordinado a una ley fundamental o constitución que forme parte de un sistema jurídico.
- b) De su fuente; se puede resumir que las leyes creadas por los órganos especiales a través de un proceso regulado formalmente, se le da el nombre de derecho escrito; a los derivados de la costumbre se le denomina derecho consuetudinario o norma no escrita.
- c) De su ámbito especial de validez; se clasifican en generales y locales, las primeras se aplicarán en todo el Territorio del Estado y las segundas solo tienen validez en una parte del Territorio.
- d) De su ámbito temporal; se clasifican por su vigencia en determinada o indeterminada, en la primera el ámbito temporal se encuentra especificado de antemano y en la segunda solo se pierde su obligatoriedad al ser abrogado o suprimido expresamente o tácitamente.
- e) De su ámbito material de validez; los preceptos de derecho pueden ser clasificados de acuerdo a la materia que regulan en derecho público o privado.
- f) De su ámbito personal de validez; se dividen genéricas e individualizadas, las primeras son las que obligan o facultan dentro de la clase designada por el CONCEPTO-SUJETO, y todos están incluidos en la disposición normativa. Las segundas obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinada.

A continuación se procederá a explicar cada uno de ellos:

- a) Del sistema al que pertenece; todo precepto de derecho se deberá a un sistema normativo y se encuentra subordinado a una ley fundamental o constitución que forme parte de un sistema jurídico.
- b) De su fuente; se puede resumir que las leyes creadas por los órganos especiales a través de un proceso regulado formalmente, se le da el nombre de derecho escrito; a los derivados de la costumbre se le denomina derecho consuetudinario o norma no escrita.
- c) De su ámbito especial de validez; se clasifican en generales y locales, las primeras se aplicarán en todo el Territorio del Estado y las segundas solo tienen validez en una parte del Territorio.
- d) De su ámbito temporal; se clasifican por su vigencia en determinada o indeterminada, en la primera el ámbito temporal se encuentra especificado de antemano y en la segunda solo se pierde su obligatoriedad al ser abrogado o suprimido expresamente o tácitamente.
- e) De su ámbito material de validez; los preceptos de derecho pueden ser clasificados de acuerdo a la materia que regulan en derecho público o privado.
- f) De su ámbito personal de validez; se dividen genéricas e individualizadas, las primeras son las que obligan o facultan dentro de la clase designada por el CONCEPTO-SUJETO, y todos están incluidos en la disposición normativa. Las segundas obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinada.

g) De su jerarquía; este orden normativo se compone en los siguientes grados:

- 1.- NORMA CONSTITUCIONAL.
- 2.- NORMAS ORDINARIAS.
- 3.- NORMAS REGLAMENTARIAS.
- 4.- NORMAS INDIVIDUALES.

De estas se dicen que los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general, en cambio las individualizadas son situaciones jurídicas concretas.

h) De sus sanciones: se dividen en cuatro:

1) LEGES PERFECTAE, son aquellas cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que la vulneran.

2) LEGES PLUS QUAM PERFECTAE: son aquellas que la norma sancionadora impone al infractor un castigo y exige además una reparación pecuniaria.

3) LEGES MINUS QUAM PERFECTAE: son aquellas que cuya violación no impide que el acto violatorio produzca efectos jurídicos, pero hace al sujeto acreedor a un castigo.

4) LEGES IMPERFECTAE: es decir las que no se encuentra provistas de sanciones.



i) De su cualidad: se manejan dos grupos:

1) Positivas o permisivas, las que permiten ciertas conductas de acción u omisión.

2) Negativas o prohibitivas, las que prohíben determinado comportamiento de acción u omisión.

j) De sus relaciones de complementación; existen dos tipos de normas:

Las primarias, las que tienen por sí misma un sentido pleno, y no necesitan de otra norma para que se puedan aplicar.

Las secundarias, las que si tienen que complementarse por que no encierran significados independientes y estas se dividen en:

1) **Abrogatoria y derogatoria.**

Indican: la iniciación, duración y extinción de la vigencia de la norma.

2) **Declarativas o explicativas:**

Son las que explican o definen los términos empleados en otros Reglamentos.

3) **Las premisivas:**

Son las que establecen excepciones con otras normas.

#### **4) Interpretativas:**

Es la que el legislador da una interpretación a un precepto legal en una nueva ley.

#### **5) Las Sancionadoras:**

El supuesto jurídico de ésta, es la inobservancia de los deberes impuestos por la disposición sancionada.

k) De sus relaciones con la voluntad de los particulares, se dividen en:

1) **Taxativas**, son las que mandan o imperan independientemente de la voluntad de las partes, cabalmente disciplinada por la norma misma.

2) **Dispositivas**, son las que solo valen legalmente cuando existe una voluntad de las partes, manifestada legalmente y se divide en:

Interpretativas, sirven para interpretar la voluntad de las personas que intervienen en un negocio jurídico.

Supletivas, se aplican en ausencia de una regulación por los contratantes.

De la clasificación anteriores, solamente estudiaremos a las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, específicamente las normas secundarias y las normas reglamentarias.

#### 4) *Interpretativas:*

Es la que el legislador da una interpretación a un precepto legal en una nueva ley.

#### 5) *Las Sancionadoras:*

El supuesto jurídico de ésta, es la inobservancia de los deberes impuestos por la disposición sancionada.

k) De sus relaciones con la voluntad de los particulares, se dividen en:

1) *Taxativas*, son las que mandan o imperan independientemente de la voluntad de las partes, cabalmente disciplinada por la norma misma.

2) *Dispositivas*, son las que solo valen legalmente cuando existe una voluntad de las partes, manifestada legalmente y se divide en:

*Interpretativas*, sirven para interpretar la voluntad de las personas que intervienen en un negocio jurídico.

*Supletivas*, se aplican en ausencia de una regulación por los contratantes.

De la clasificación anteriores, solamente estudiaremos a las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, específicamente las normas secundarias y las normas reglamentarias.

Al respecto, el derecho será un sistema coactivo de normas escalonadas en su graduación jerárquica, en la que se funda su validez hasta llegar a una *Ley Suprema o Constitución*, que sirve de base de juridicidad a todo el sistema.

El Lic. Miguel Villoro Toranzo la representa como sigue:

“Los grados del orden jerárquico normativo:

- 1) Norma Fundamental, contenidas en la *Ley primaria o constitución de la Nación*.
- 2) Norma Secundaria, contenida en las Leyes aprobadas por el Congreso.
- 3) Normas Reglamentarias, contenidas en los reglamentos, decretos, ordenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y en su caso, por las Secretarías y Departamento de Estado.
- 4) Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o Poder Ejecutivo o en los convenios celebrados entre particulares”<sup>3</sup>

Por lo anterior, el orden jerárquico, es un sistema de normas jurídicas que forman una unidad, un orden y esta se atribuye a una norma única como fundamento último de validez.

Podemos decir sobre la estructura escalonada de los sistemas jurídicos, que la norma fundamental o primaria es la más importante, representada por la Constitución, y por tal motivo es la norma suprema, sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría y que representa la definitiva realización de un deber jurídico.

---

<sup>3</sup>.- VILLORO, Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A., México, 1984, pag. 58

Para concluir este tema diremos que la norma jurídica es un sistema normativo que tiene como objeto el control de una comunidad determinada, para dar cumplimiento a un precepto legal.

## 1.2 L E Y .

Para comprender la importancia de la Ley en nuestro sistema jurídico, analizaremos algunos conceptos de la misma.

Etimológicamente se deriva este vocablo de la voz latina *LEX*, la cual según la opinión más generalizada, se origina en la palabra *LEGARE*, que significa el que constituye o da leyes.

Para los Romanos la Ley era: las *"decisiones tomadas por el pueblo reunido en asamblea o comicios."*<sup>4</sup>

Así podemos observar que el Derecho Romano, a influenciado en el derecho actual.

Los siguientes conceptos nos darán un panorama de como los doctores en derecho explican a la Ley.

En sentido Estricto la Ley " Es un producto de la legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios Organos del Estado formulan y promulgan determinadas Reglas de Observancia General"<sup>5</sup>.

En sentido amplio entendemos por "Ley toda disposición de carácter general escrita, que es dictada por una autoridad competente del poder público"<sup>6</sup>.

Para Santo Tomas, la Ley "es un ordenamiento de la razón en orden al bien común promulgado por aquel que tiene a su cuidado la comunidad"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup>.- IDEM, Guillermo Cabanalla, pag. 234

<sup>5</sup>.- IDEM, VILLORO Toranzo Miguel, pág. 168.

<sup>6</sup>.- RICANS Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1985, pág. 52.

<sup>7</sup>.- IDEM, Miguel Villoro Toranzo, pág. 41

Con respecto al Prof. Andrés Serra Rojas, la Ley "es una disposición de carácter general, permanente provista de una sanción política en materia de interés común; elaborada, promulgada y publicada según las reglas constitucionales e inspiradas en propósito de justicia social"<sup>8</sup>.

Por último el Doctor García Maynes nos dice: que la Ley "Es un proceso por el cual uno o varios Organos del Estado formulan o promulgan determinada Regla Jurídica de observancia general a la que se le da el nombre específico de Ley"<sup>9</sup>.

Al analizar las definiciones anteriores diremos, que para que una norma llegue a ser tomada como Ley, tiene que ser un producto de la Legislación, o sea que la Ley es una expresión libre y solemne de la voluntad general y al Jurista solo le corresponde la aplicación estricta sin deformación de la voluntad popular.

---

<sup>8</sup>.- SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981 pág. 179.

<sup>9</sup>.- IDEM, García Maynes, pág. 52.

Con respecto al Prof. Andrés Serra Rojas, la Ley "es una disposición de carácter general, permanente provista de una sanción política en materia de interés común; elaborada, promulgada y publicada según las reglas constitucionales e inspiradas en propósito de justicia social"<sup>8</sup>.

Por último el Doctor García Maynes nos dice: que la Ley "Es un proceso por el cual uno o varios Organos del Estado formulan o promulgan determinada Regla Jurídica de observancia general a la que se le da el nombre específico de Ley"<sup>9</sup>.

Al analizar las definiciones anteriores diremos, que para que una norma llegue a ser tomada como Ley, tiene que ser un producto de la Legislación, o sea que la Ley es una expresión libre y solemne de la voluntad general y al Jurista solo le corresponde la aplicación estricta sin deformación de la voluntad popular.

---

<sup>8</sup> - SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981 pág. 179.

<sup>9</sup> - IDEM, García Maynes, pág. 52.



### 1.2.1. DIFERENCIA ENTRE LA LEY JURIDICA CON OTRAS LEYES:

Para comprender la importancia de la Ley en nuestro sistema Jurídico es necesario hablar de las diferencias entre la Ley jurídica y otras Leyes.

La Ley Natural: "Es un juicio que expresa relaciones constantes entre fenómenos"<sup>10</sup>

La finalidad de esta Ley es la explicación de relaciones constantes entre fenómenos, los principios científicos tienen un fin teórico y el de los juicios normativos es de orden práctico.

Las Leyes Naturales no deben ser confundidas con la relación que expresen, no son enlaces entre hechos, sino fórmulas destinadas a explicarlas.

Como ejemplo, la gravitación universal es una realidad, la Ley de Newton, es una expresión científica.

Las Leyes Naturales explican la existencia de relaciones necesarias entre fenómenos y el supuesto filosófico de toda norma, es la libertad, de los sujetos a quien obliga.

La Ley Física, declara relaciones constantes, es decir, proceso que se desenvuelve siempre del mismo modo, las leyes jurídicas exigen una conducta que en todo caso debe ser observada, pero que de hecho, puede no llegar a realizarse la positividad de las leyes es una propiedad de riesgo, ya que los individuos cuya conducta rigen, como seres dotados de albedrío, capaces de violarlas, pero cuando se cumple el precepto legal este es válido, las leyes físicas al contrario, no pueden ser válidas si la experiencia no las confirma.

---

<sup>10</sup>.- IDEM. García Maynes, pág. 5.

Ley Interna según se entienda, es la razón de fórmulas, ley o la materia por ella regulada. La ley podrá ser eterna, temporal, natural, humana o divina, pero puesto que la ley es una formulación de un orden justo y que toda justicia tiene fundamento en Dios, por lo que no hay contradicciones entre diversas clases de leyes, sino que unas se complementan con otras.

La división de Santo Tomás es estrictamente moral para que el hombre pueda alcanzar sus últimos fines comportarse conforme a la rectitud del orden requerido por Dios, para los seres racionales, orden que tiene su razón metafísica en la misma esencia Divina (la voluntad de Dios), y se le llama Ley Eterna.

Para finalizar hablaremos de la Ley Humana, (Derecho Positivo) consiste en la interpretación a casos particulares de los principios generales, hechos por la autoridad y teniendo siempre en cuenta el bien común. Por consiguiente nunca podrán las Leyes Humanas contradecir a las leyes naturales, como dice San Agustín "la Ley que no es justa no parece que sea Ley"<sup>11</sup>, por lo tanto la fuerza de la Ley depende del nivel de su justicia y tratándose de casos humanos, su justicia está en proporción con su conformidad a la norma de la razón.

La Ley Humana se deriva de la Ley Natural y si se aparta en un punto de la Ley Natural, ya no será Ley sino corrupción de la Ley.

Para terminar con este tema diremos que la Ley, es un acto emanado del poder legislativo, que crea situaciones jurídicas, generales, abstractas e impersonales para casos particulares, así podemos observar que la Ley es preponderante para la aplicación del Derecho Actual.

---

<sup>11</sup>.- IDEM, Miguel Villoro Toranzo, pág.42.

Con respecto a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 31 de diciembre de 1959 y 26 de enero de 1960. Posteriormente se hicieron modificaciones que fueron publicadas en el mismo Diario el 30 de diciembre de 1977.

Se fundamenta en la fracción 1o. del artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual profundizaremos posteriormente.

### 1.3 REGLAMENTO.

El Reglamento "es norma administrativa subordinada a la Ley obligatoria, general e impersonal expedida por Presidente de la República conferidas por la Constitución para el ejercicio del papel Ejecutivo"<sup>12</sup>

Reglamento: "es el régimen de Gobierno de una institución o Estado, Disposición complementaria o supletoria de una ley," discutida aquella por el poder Ejecutivo sin intervención del legislativo y con ordenamiento de detalles más expuesto a variación con el transcurso del tiempo"<sup>13</sup>.

En un criterio particular, los Reglamentos son reglas y conceptos que una autoridad competente da para la ejecución de una ley, así como corporación o dependencia, incluyendo las de gobierno.

Existen dos tipos de Reglamento:

- a) De Particulares: Son normas y preceptos que determinan el régimen interno de las corporaciones, así como su regulación, por lo tanto se ha hecho una necesidad que se dicten dichos reglamentos y sean reconocidos por el Derecho; de este orden se derivan los que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles, establecidos en la ley general de sociedades mercantiles y por el código civil del distrito federal.

---

<sup>12</sup>.- IDEM, Serra Rojas Andrés, pág. 196

<sup>13</sup>.- IDEM Cabanallas Guillermo, pág. 972.

También existen los reglamentos nacionales e internacionales, regulado en sí por la autoridad estatal competente y propiamente por la federación internacional. Como ejemplo, se podría mencionar el Club de Asociaciones Deportivas, habiendo casos de regulación diferentes para asociaciones deportivas nacionales e internacionales.

Dentro del Derecho del Trabajo, se crearon los reglamentos para la regulación entre empresarios y trabajadores, señalando las condiciones específicas en las que se debe realizar el trabajo en una empresa.

b) De Autoridad: Son reglamentos internos de los órganos internos del Estado, como son los del Congreso de la Unión las cámaras de Senadores y Diputados; es decir que son leyes reglamentarias nacidas del Congreso de la Unión, plasmadas en la Constitución dejando de ser simplemente reglamentos administrativas que se dividen en tres:

1) Los reglamentos autónomos son los expedidos por el Poder Ejecutivo para regular preceptos constitucionales.

2) Los de necesidad se establecen cuando hay una situación anormal que interfiere en la paz u orden público.

3) El reglamento Administrativo lo emite propiamente un órgano administrativo que tiene potestad para hacerlo. (presidente de la República o Gobernador de Entidades Federativas). El reglamento administrativo es un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue una situación jurídica general. El reglamento en éste ámbito, facilita la aplicación de una ley pues se deriva de una norma legal que reglamenta un acto administrativo. En resumen la facultad reglamentaria la tiene el Presidente de la República ( Fracción I del artículo 89 de la Constitución ).

### Diferencias entre la Ley y el Reglamento:

- a) La Ley es un acto legislativo, pues deriva del Congreso de la Unión y el Reglamento es un acto administrativo porque lo expide el poder Ejecutivo.
- b) El procedimiento de la Ley comprende varias etapas ( Artículo 71 y 72 de la Constitución) y el reglamento es más sencillo pues solo basta el retiro ministerial y ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- c) La Ley tiene primacía en favor de ésta, pues sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento, puesto que su reforma o derogación sigue el mismo trámite de su formación. En cuanto al Reglamento siempre está subordinado a la Ley.
- d) El reglamento no existe sin la Ley, la Ley sí existe aunque no se le reglamente.
- e) Por último, la abrogación y la derogación de una Ley repercute en el reglamento, pues no puede existir por sí mismo, pero el Poder Legislativo puede ordenar que se mantenga vivo en cuanto no contraigan la nueva Ley.

El reglamento tiene como finalidad una función legislativa, para adecuarse a los problemas económicos y sociales de todo género, cuando estos existan en algún momento de la vida pública de un Estado.

El reglamento es un acto jurídico por lo tanto tiene como objeto desarrollar y detallar los principios que tiene la Ley, para hacer posible la práctica de ésta, como es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, para participar en lo que encierra una Ley, ya sea en su naturaleza impersonal, general y abstracta. La facultad reglamentaria del ejecutivo es espontánea, pues dictar un reglamento cuando nazca una necesidad para

### Diferencias entre la Ley y el Reglamento:

- a) La Ley es un acto legislativo, pues deriva del Congreso de la Unión y el Reglamento es un acto administrativo porque lo expide el poder Ejecutivo.
- b) El procedimiento de la Ley comprende varias etapas ( Artículo 71 y 72 de la Constitución) y el reglamento es más sencillo pues solo basta el refrendo ministerial y ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- c) La Ley tiene primacía en favor de ésta, pues sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento, puesto que su reforma o derogación sigue el mismo trámite de sus formación. En cuanto al Reglamento siempre esta subordinado a la Ley.
- d) El reglamento no existe sin la Ley, la Ley si existe aunque no se le reglamente.
- e) Por último, la abrogación y la derogación de una Ley repercute en el reglamento, pues no puede existir por si mismo, pero el Poder Legislativo puede ordenar que se mantenga vivo en cuanto no contraigan la nueva Ley.

El reglamento tiene como finalidad una función legislativa, para adecuarse a los problemas económicos y sociales de todo género, cuando estos existan en algún momento de la vida pública de un Estado.

El reglamento es un acto jurídico por lo tanto tiene como objeto desarrollar y detallar los principios que tiene la Ley, para hacer posible la práctica de ésta, como es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, para participar en lo que encierra una Ley, ya sea en su naturaleza impersonal, general y abstracta. La facultad reglamentaria del ejecutivo es espontánea, pues dictar un reglamento cuando nazca una necesidad para

hacerlo, subordinándose a la ley que debe desarrollar y complementar sin alterar su contenido.

La facultad reglamentaria en las instituciones descentralizadas de acuerdo con los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; esta facultad corresponde al Presidente de la República y de acuerdo con las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, lógicamente es indelegable.

Algunas leyes administrativas que han creado organismos descentralizados, han entregado esta facultad a los propios entes jurídicos.

El Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, fin de nuestro estudio, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de 1968.



## CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS

### II.1 DE LA TESORERIA.

#### II.1.1. Epoca Prehispánica.

Para hablar de la Tesorería, es preciso remontarnos a nuestro pasado histórico, iniciaremos el tema con la civilización Azteca, en la cual su organización era de tipo militarista, las campañas de guerra no siempre tenían una finalidad religiosa, sino en la mayoría de las veces iba en busca del tributo que les permitiera satisfacer sus necesidades.

En la estructura política de los aztecas el tributo era impuesto y su organización tributaria se ejercía de la misma forma. A continuación trataremos de explicar dicha organización.

TLACATECUHTLI o TLATOANI ( jefe de los hombres), siendo su principal función la de dirigir los ejércitos de los Aztecas y tribus confederadas, por lo tanto era el responsable de la recaudación del tributo, y el jefe de los recaudadores, así como responsable los guerreros.

CIHUACIHUATL, era el funcionario del consejo y encargado de la administración del almacén y adecuada distribución de los artículos; quién conservaba un registro o lista de las entradas y salidas de los artículos y de su distribución.

HUICICALPIXQUI (gran recaudador de cosechas), también recibía el nombre de PETLACALCATL, (hombre de las arcas) funcionario designado por el consejo, quién respondía ante Cihuacahuatl de su responsabilidad de vigilar la recaudación de tributos de los pueblos sometidos, con los que se hacían reservas prudenciales, así como de su

distribución; además tenía a su cargo la parte de cubrir las necesidades del gobierno tribal, y también de entregar los artículos necesarios para el ejercicio de la hospitalidad y obtención de galas, especialmente solemne.

CALPIXQUI (funcionario de la recaudación), los aztecas, los tenían dispersos entre los pueblos tributarios para que ejercitaran la recaudación y rindieran cuentas a razón de lo recaudado. Huicalpixqui estaba designado a inspeccionar la distribución de los bienes, por tal razón a él acudían las parentelas a recoger su participación. En el caso de actos de recaudación de tributos, el control lo ejercía Tlacotecuhli. Con respecto a la tribu, solo tenían la misión de vigilar las actitudes, movimientos o noticias sospechosas que llegaran a su conocimiento, además la obligación de velar por la entrega de los tributos convenidos en las fechas establecidas.

TECPANTLALLI (tributarios), eran los encargados de las extensiones de tierra que estaban reservadas para cubrir las obligaciones establecidas por oficiales, cuando las cosechas de dichas tierras no eran suficientes para cubrir el déficit, se disponía de otras reservas prudenciales.

Para finalizar, diremos que los aztecas lograron gran brillantez en su época. pues tenían una organización tributaria bien estructurada en la cual se necesitaban hombres de gran capacidad y experiencia para la función de Huicalopixqui, que tenía similitud con la función que hoy en día tiene la Tesorería de la Federación.

### II.1.2. Época de la Colonia.

Desde la época de la colonia el manejo de fondos públicos, constituyó un motivo de preocupación del poder conquistador Español, por tal razón, Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, autorizó a Hernán Cortés, "para rescatar de los indios el oro, piedras preciosas, perlas etc., las cuales deberían guardar en una arca de dos o tres cerraduras. Se designa para su guarda personas de confianza, con el carácter de veedor y tesorero, respectivamente, quienes debían tener consigo llaves y responder del depósito hecho ante el escribano"<sup>14</sup>.

Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz, entre otros nombramientos hizo el de Gonzalo Mejía como Tesorero y Alfonso Avila como Contador.

Al consumarse la conquista de Tenochtitlan, Cortés designó como tesorero al capitán Julio Anderete, quien aprovechó los procedimientos tributarios de los aztecas. Durante las primeras etapas los recaudadores españoles e indígenas circulaban juntos, pero al concluir la conquista ya no fue posible el sistema tributario y se desintegró rápidamente.

En 1522 Julio Alderete fue sustituido por Alfonso de Estrada, nombrando además a Rodríguez Alboroz y Gonzalo Salazar como contador y factor.

Ahora bien, es necesario recalcar que el manejo de los fondos en aquellos años iniciales se llevaba en forma desordenada y no hay constancia de que antes de 1544 se llevaran libros de control.

En el transcurso del tiempo, la estructura administrativa Española para la recaudación de impuestos varió enormemente en el intrincado manejo de los fondos públicos, ocasionando que en esta época fuera necesario tener mas empleados en la tesorería.

---

<sup>14</sup>.- SERRA Carlos J. Historia de la Tesorería, Editorial Porrúa, México 1987, pág. 10

El control hacendario fue objeto de estricta vigilancia y su organización reflejaba las complicaciones de la Administración Colonial.

La colonia resolvía sus problemas exigiendo el aumento de la producción de metales preciosos, así como aumentar y diversificar el pago de impuestos.

Del cobro de los impuestos se encargaban los oficiales reales de hacienda, que eran los responsables de la administración y los tributos indígenas, así como el pago de las cruzadas, servicio postal, arriería, timbres y tabaco, además un tesorero y un contador se encargaban de recibir los diversos de las transacciones comerciales, que involucraban los intereses de la corona, también tenían un veedor para vigilar que se pagara la producción real de la explotación de las mismas, así como un factor con la función de inspector.

De esta manera al comenzar el siglo XIX la Tesorería había aumentado nuevamente el número de empleados, de acuerdo a un nuevo plan aprobado en Madrid en 1807, para poder controlar mejor a la Nueva España, ya que se había iniciado la independencia.

### II.1.3. Epoca de México Independiente.

Al consumarse la Independencia se conservó la misma organización que estableció la colonia, sin embargo el primer Secretario de Hacienda Rafael Pérez Maldonado, "comenzó a enviar circulares para situar debidamente el control de caudales y su movimiento, ya que los años de contienda alteraron el sistema"<sup>15</sup>.

Cuando Iturbide aparece en la política, continua la preocupación de las finanzas; por lo que Francisco Arrillaga le expone varias reformas, entre ellas, propuso la primera organización de la Tesorería General, por tal razón se le debe conceder la paternidad aunque no se haya instalado durante su gestión hacendaria.

Por lo consiguiente, en el decreto de 21 de septiembre de 1824, se suspendieron los intendentes, en lugar de éstos, se establecieron los comisarios uno en cada Estado de la Federación. Es aquí donde encontramos el primer antecedente de la actual Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

El Congreso Constituyente de 1824, dió a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado; por tal razón se expidió el 16 de noviembre de 1824, la Ley para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública; en el que se cambió por primera vez el sistema Administrativo Colonial de Hacienda Pública, de acuerdo a esta Ley. La Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública, creada por decreto el 11 de marzo de 1822, se le cambió la denominación por el de Tesorería General de la Nación, siendo su primer Ministro Tesorero, Antonio Robles, quién se encargó de todos los empréstitos, donativos y todos aquellos otros ingresos que pasaran a formar parte del Gobierno Federal.

Esta Ley también reorganiza la plantilla de funcionarios y empleados; estableciéndose que no podría ser ministro o empleado de la Tesorería, la persona que hubiera malversado

---

<sup>15</sup> - IDEM, Carlos J. Serra, pág. 13

alguna vez, manejo de caudales ajenos, públicos o privados. En los ministros recayó la responsabilidad de los caudales y de los pagos que se efectuaran.

En el Decreto del 31 de enero de 1825, se publicó una nueva organización a la Tesorería y entre otras cosas, se dispuso la implantación del sistema de partida doble, indicándole a la Tesorería que vigilara que todas sus dependencias siguieran el mismo sistema.

Por Ley del 21 de mayo de 1831, se dispuso el arreglo de los comisarios creándose 20 comisarías generales, que tendrían jurisdicción en las zonas que marcaba la Ley.

En sus artículos 7, 8, 12, 13 y 14, se obliga a los comisarios generales a garantizar su buen manejo, antes de tomar posesión de su cargo, también serían responsables de las providencias que tomaban y de las órdenes que dieran a sus subalternos y tenían que ser a satisfacción de los ministros de la Tesorería. Estos ministros estaban obligados a caucionar su manejo con fianzas. Se señaló una responsabilidad mancomunada para los contadores y tesoreros en el manejo y custodia de caudales y efectos, además se indicó que cuando las órdenes de los comisarios se opusieran a las leyes y disposiciones gubernamentales, los tesoreros no serían responsables de su cumplimiento a condición de que dentro de las doce horas siguientes que manifestaron a éstos, la ilegalidad de aquellas, y si los comisarios insistieran darían cuenta al ejecutivo y a los ministros de la Tesorería General.

Podemos observar que esta ley se da para la protección de los bienes de la Nación, con respecto a sus servidores.

Se autorizó a los comisarios para efectuar labores de vigilancia en los almacenes de hacienda de su jurisdicción, así como a intervenir en todos los cortes de caja de las oficinas Federales, en los cortes de caja de las comisarías, en estos cortes también tenían que intervenir los gobernadores de los Estados, o en su defecto la primera autoridad política del

lugar y además se autorizó a los comisarios para allegarse todo tipo de datos con el fin de percatarse si estaban desempeñando bien las actividades con respecto al erario, si la atención al público era justa, si la recaudación se hacía conforme a las leyes, y si los empleados asistían puntualmente a sus labores, y su actuación era correcta, entre otras funciones.

En esta Ley dan a los comisarios actos de vigilancia que se siguen manejando hoy en día.

El Decreto del 29 de mayo de 1853, en su artículo 13, consignó que la glosa, las cuentas de todas las rentas, gastos de la nación hicieran efectivas conforme a las Leyes, y que las responsabilidades de los empleados encargados del manejo de fondos públicos, correspondieran a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se cambió la denominación de la Contaduría Mayor, por medio de un decreto del 26 de noviembre de 1853, dándole el nombre de Tribunal de Cuentas, y tratar de obtener la efectividad de la cual carecía. Se le aumentaron las facultades que prácticamente nulificó a la Tesorería General, en lo concerniente a la rendición de cuentas, ya que se obligó a los funcionarios que manejaban caudales a rendir cuentas a dicho tribunal, esto ocasionó perjuicio para la Tesorería, como a las demás Direcciones.

En 1887 con el ascenso al poder del Gral., Díaz, el Ministro Matías Romero, consiguió ordenar el manejo de los caudales públicos, mediante la expedición del Reglamento de la Tesorería General de la Nación. El día 1 de Julio de 1877 se hace la sistematización de las funciones de la Tesorería, y también se comenzó a modificar la denominación de la Dependencia, a la que se le sustituye la palabra Nación por la Federación.

Este reglamento maneja las recaudaciones de la Tesorería o sea que sería una oficina recaudadora, distribuidora de la contabilidad y por lo tanto tendría el deber de vigilar la

recaudación de los impuestos en las oficinas federales, la distribución de los impuestos tal y como lo marcaban las leyes, las disposiciones legales y la Secretaría de Hacienda.

Con el fin de establecer adecuadamente las funciones de la Tesorería, con fecha 29 de junio de 1881 se expidió otro reglamento a esta dependencia, en el cual daban atribuciones al Tesorero General, y que establecía lo siguiente:

Era responsable del manejo de fondos, por lo tanto debería otorgar las fianzas que fijaran las leyes, se entendería directamente con el Secretario de Hacienda, por medio de acuerdos para la autorización de la distribución de caudales, que se debería hacer el día siguiente, a cuyo efecto llevara a acuerdo la documentación necesaria, con la cual comprobaría satisfactoriamente del movimiento de fondos.

Podemos concluir que las funciones básicas de la Tesorería, hasta el 22 de mayo de 1910 eran:

- a) La recaudación, custodia, distribución de fondos y valores públicos.
- b) La admisión, colocación y amortización de los títulos de propiedad pública.
- c) La administración de los bienes de la Hacienda Pública.
- d) La práctica de las visitas administrativas que juzguen oportunas a las oficinas o agentes con manejo de fondos y valores.
- e) El servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación.
- f) Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal.
- j) La glosa de las cuentas comprobadas.
- h) La rendición de la cuenta de la Hacienda Pública.

Con la Ley del 23 de mayo de 1910, se reorganizó la Tesorería, inicia modificando en su artículo primero, el término general y dejando solamente Tesorería de la Federación,



estableció que su función sería recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como administrar los bienes de la hacienda pública.

En la misma Ley se crea la Dirección de contabilidad y glosa. ésta, absorbe tres funciones de la Tesorería:

- a) "Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal.
- b) La glosa de las cuentas comprobadas.
- c) La rendición de la cuenta de la Hacienda Pública Federal."<sup>16</sup>

Esto con el fin de poder formar la cuenta General de la Hacienda Pública.

Con respecto a la vigilancia de fondos e intervención en las compras de bienes que se hacían por el Gobierno Federal, la Tesorería efectuaba una estricta labor de control sobre los agentes manejadores de fondos y ejercía una definitiva función de revisión en las compras realizadas por diversas Dependencias del Gobierno Federal.

De esta forma termina esta fase de la Tesorería, al iniciarse de la Revolución Mexicana.

---

<sup>16</sup>.- IDEM, Carlos J. Serra, pág. 148.

#### II.2.4. Época de la Revolución.

Con la expedición de la "Constitución Política el 5 de febrero de 1917, se inició reestructuración de nuestro sistema jurídico político, por tal motivo fue necesario la reorganización del sistema administrativo, por que se aprueba la Ley Orgánica de la Secretaría y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1917"<sup>17</sup>. Formándose el Departamento de Contraloría que asumiría las funciones que tuvo hasta esta fecha la Dirección de Contabilidad y Glosa, por lo tanto se responsabiliza de las funciones del servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación, funcionando totalmente independiente a la Secretaría de Hacienda.

Como consecuencia de lo anterior, se creó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría el 19 de enero de 1918, la cual despertó inquietud y hasta oposición, por la separación de la Tesorería y se independizaba de la Secretaría de Hacienda.

Quedando demasiado centralizadas las facultades del departamento de la contraloría.

Estas trascendentales reformas del manejo y distribución de los cuadales públicos, culminan con la expedición de una nueva ley orgánica de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1926, entre sus funciones estaban las siguientes:

- 1) La recaudación, custodia y distribución de los Fondos y Valores Públicos.
- 2) La emisión, colocación y amortización de los títulos de la Deuda Pública.
- 3) La práctica de visitas administrativas que juzguen oportunas, a oficinas o agentes con manejo de fondos y valores federales.

Con esto, se evitaron los conflictos de competencia de funciones entre la Tesorería y la Contraloría.

---

<sup>17</sup> .- IDEM, Carlos J. Serra, pág. 157

Las reformas administrativas motivaron la expedición entre otros, del Reglamento Interior de la Tesorería de la Federación, el 1 de octubre de 1928, en este Reglamento se instituyó para que posteriormente diera nacimiento a la Unidad Vigilancia de Fondos y Valores.

Con esta medida se desarticuló el engranaje funcional de la contraloría, ya que su funcionamiento no respondió a lo que se esperaba de esta Dependencia, que fue suprimida por decreto del 22 de diciembre de 1932.

Las reformas administrativas motivaron la expedición entre otros, del Reglamento Interior de la Tesorería de la Federación, el 1 de octubre de 1928, en este Reglamento se instituyó para que posteriormente diera nacimiento a la Unidad Vigilancia de Fondos y Valores.

Con esta medida se desarticuló el engranaje funcional de la contraloría, ya que su funcionamiento no respondió a lo que se esperaba de esta Dependencia, que fue suprimida por decreto del 22 de diciembre de 1932.

### II.1.5. Epoca Actual.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación el 30 de diciembre de 1932, se da comienzo a una nueva época de esta Dependencia, recupera todas las funciones que tenía encomendadas hasta el 22 de mayo de 1910.<sup>18</sup> En ella se le dan atribuciones de inspección y vigilancia que tenía antes la Contraloría.

Por otra parte, las críticas que en diversas épocas se hicieron a esta Ley son en muchos aspectos fundados, ya que al desaparecer la Contraloría y la centralización de sus funciones en la Tesorería, no fue meditada su creación, al grado de que se afirma que la legislación en esta materia retrocedió cincuenta años.

Para fundamentar la desaparición de la Contraloría, se utilizaron a la inversa los mismos argumentos que para su creación.

El 31 de diciembre de 1959 la Tesorería de la Federación pierde la función del servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación, ya que en esta fecha se expide la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, encomendando esta función a la Extinta Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Desde 1948 a 1968, aproximadamente, figuraba dentro de la organización de la Tesorería un Departamento de Vigilancia de Fondos y Valores, que posteriormente se constituyó en Dirección General, dependiente de la Subsecretaría de Egresos, pero con respecto a la Tesorería de la Federación, esta dependía directamente del C. Secretario de Hacienda.

El período de 1976 a 1982, fue muy prolífero en materia de cambios estructurales para esta Tesorería. Entre los más importantes deben destacarse; la adición de un

---

<sup>18</sup>.- IDEM, Carlos J. Serra, pág.182

Subtesorero y la aparición de coordinadores, que antecedieron a los actuales Directores de Area, no existieron niveles intermedios de enlace entre autoridades superiores y jefes de departamento.

El 1 de enero de 1983, con la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, las funciones y aplicación del contenido de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento, pasaron de la entonces Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores a la recién creada Secretaría, pero ésta, ejerció sus funciones hasta diciembre de ese año, se dieron por terminadas en diciembre de 1988, pasó a la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1989, reaparece en la estructura orgánica de la Tesorería de la Federación de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores cuyas funciones se describirán posteriormente.

## II.2 UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, tiene gran importancia en la estructura Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque es la encargada de la vigilancia del Erario Federal, así como de la recaudación, manejo, administración, custodia de los fondos y valores del Gobierno Federal.

El Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se creó el 31 de diciembre de 1959, su finalidad era el comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recaudaban, manejaban, administraban y custodiaban fondos o valores de la propiedad al cuidado del Gobierno Federal. También vigilaban a los funcionarios, empleados o agentes Federales para que cumplieran sus obligaciones. En los años de 1960 a 1982 la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores dependía de la entonces Subsecretaría de Inspección Fiscal, extendiéndose su ámbito de competencia a las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

El 1o. de enero de 1983, en la aplicación de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores pasó a ser competencia de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, anteriormente esta función la ejercía la extinta Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

A partir del mes de noviembre de 1983, se acordó que en lo sucesivo fuera la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que realizara actos de vigilancia en Materia de Fondos y Valores, y así estuvo funcionando hasta 31 de diciembre de 1988, fecha en que dejó de funcionar como tal.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989, se crea la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, de Dependiente de la Tesorería de la Federación.

En este Ordenamiento se mencionan sus atribuciones, resaltando por su importancia las relativas a ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencia, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias, así como formular los pliegos preventivos de responsabilidad y los de observación y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y demás disposiciones legales.

En el mes de abril de 1989, se establecieron las bases de coordinación en materia de fondos y valores entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la Tesorería de la Federación, iniciándose en el mes de marzo de 1989, las funciones de la actual Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.



## II.2.1. EL MARCO JURÍDICO

DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES SE BASE EN:

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

### L E Y E S:

- LEY DEL SERVICIO DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.
- LEY ADUANERA.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- PRESUPUESTO DE EGRESO DE LA FEDERACION.
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.
- LEY DE COORDINACION FISCAL.
- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
- LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
- LEY DEL IMPUESTO AL ACTIVO DE LAS EMPRESAS.
- LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIO.
- LEY DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS.
- LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS.
- LEY FEDERAL DE DERECHOS.
- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- LEY FEDERAL DE LOS TRIBUNALES AL SERVICIO DEL ESTADO,  
REGLAMENTADO APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIO NAL.
- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL PRESTADO BAJO LA DIRECCION Y DEPENDENCIA A UN PATRON.

## **CODIGO:**

- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

## **REGLAMENTOS:**

- REGLAMENTO DE LA LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- REGLAMENTO SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.
- REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERO.
- REGLAMENTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL ISSSTE.

## **OTRAS DISPOSICIONES**

Convenio que establece Bases de Coordinación en Materia de Fondos y Valores que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en abril de 1989, Manual de Normas para el ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal.

**Condiciones General de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Instructivo de Operación para Recepción de Declaraciones a través de Bancos vigente.

Para concluir con los antecedentes de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, diremos que sus atribuciones se encuentran el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1992, en el capítulo VI, artículo 104 y 117.

El cual trataremos en el capítulo subsiguiente.

**CAPITULO III**  
**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.**

**III.1 DIRECCION GENERAL DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.**

Para dar principio con el tema diremos que la estructura orgánica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores se encuentra fundamentada en los artículos 104 y 117 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dicen así:

ARTICULO 104.- Compete a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores:

- I.- Acordar con su superior jerárquico los asuntos de su competencia.
  
- II.- Proponer, para su aprobación superior, los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos: así como dirigir, ordenar, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas aprobados de las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.
  
- III.- Proponer, para aprobación superior, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en materia de su competencia.

- IV.- Ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencia, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y auxiliares, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias.
- V.- Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos responsables, informando de ello, inmediatamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar la sustitución que, en su caso, corresponda.
- VI.- Coordinar la práctica de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, propiedad o al cuidado de la Federación.
- VII.- Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- VIII.- Formular los pliegos preventivos de responsabilidad y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y demás disposiciones legales.

- IX.- Informar los resultados de sus actuaciones a la Oficialía Mayor para que ejerza sus facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría.
  
- X.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento, que puedan constituir delitos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos para que ejerza sus facultades.

ARTICULO 117.- Compete a las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, dentro de la circunscripción territorial que les corresponda:

- I.- Aplicar los programas aprobados en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o al cuidado, así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecido.
  
- II.- Ordenar y practicar, por conducto del personal de inspección de la Tesorería de la Federación que tenga adscrito, las inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y auxiliares de la Tesorería de la Federación, sin detrimento de los facultades que correspondan a otras dependencias.

- III.- Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones, así como ejercer las facultades que corresponda al personal de vigilancia, conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento y otras disposiciones legales.
- IV.- Dictar mandamiento de ejecución por escrito, debidamente motivado y fundado, designado ejecutor y embargar precautoriamente, bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal, cuando los pliegos preventivos de responsabilidad no se solvente en el acto.
- V.- Aplicar o reducir los embargos precautorios cuando proceda, y suspender preventivamente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado de la Federación a dichos responsables, informando de ello inmediatamente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar la sustitución que en su caso corresponda.
- VI.- Supervisar la impresión, envío, custodia, y destrucción de valores, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- VII.- Ordenar y supervisar al personal de inspección que le sea adscrito, el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, a fin de dar cumplimiento a los programas aprobados.



VIII.- Coordinarse con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría y de otras dependencias, así como con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.”<sup>19</sup>

Cada Delegación Regional de la Tesorería de la Federación estará a cargo de un Delegado Regional, del que dependerán los inspectores que tenga adscritos y el personal que las necesidades que el servicio requiere.

Con base a lo anterior, la estructura orgánica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores se constituye de la siguiente forma:

---

<sup>19</sup>.- REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pág. 115 y 142.

**III.1 DIRECCION GENERAL DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y  
VALORES.**

**SECRETARIA PARTICULAR.**

**DIRECCION DE CONTROL**

DEPARTAMENTO DE PROGRAMACION

DEPARTAMENTO DE INFORMACION

DEPARTAMENTO DE PROCESAMIENTO DE DATOS

**DIRECCION DE INSPECCION**

DEPARTAMENTO DE VISITAS Y RECONOCIMIENTOS

DEPARTAMENTO DE INTERVENCIONES

DEPARTAMENTO DE DICTAMINACION

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION

**DIRECCION TECNICA**

DEPARTAMENTO DE SUPERVISION TECNICA

DEPARTAMENTO DE PROCEDIMIENTOS

**DELEGACIONES:**

DELEGACION REGIONAL NOROESTE

DELEGACIÓN REGIONAL NORTE-CENTRO

DELEGACION REGIONAL NORESTE

DELEGACION REGIONAL OCCIDENTE  
DELEGACION REGIONAL COLFO-CENTRO Y SURESTE  
DELEGACION REGIONAL PACIFICO-CENTRO  
DELEGACION REGIONAL CENTRO  
DELEGACION REGIONAL PENINSULAR.

A Continuación explicaremos las metas que persigue la Dirección General de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

El objetivo de la Dirección General de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, es comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recaudan, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Servidores Públicos.

Acerca de las funciones de esta Dirección General son:

Planear y dirigir los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los Servidores Públicos.

Dirigir, ordenar y coordinar las operaciones y ejecuciones de los programas aprobados de las Delegaciones Regionales.

Proponer y dirigir la integración de los sistemas de procedimientos y métodos de trabajo en materia de vigilancia de fondos y valores.

Coordinar, ordenar y practicar inspecciones e investigaciones, y otras formas de la administración de fondos y valores.

Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores así como la acuñación de monedas.

Por último, formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones, embargar precautoriamente bienes de servidores públicos, responsables de irregularidades para asegurar los intereses del Erario Federal y suspenderlos provisionalmente en las funciones de manejo de fondos.

Con respecto a sus relaciones de autoridad son:

**Reporta:**

**C. TESORERO DE LA FEDERACION**

Supervisa a:

**SECRETARIO PARTICULAR**

**DIRECCION DE INSPECCION**

**DIRECCION DE CONTROL**

**DIRECCION TECNICA**

**DELEGACIONES REGIONALES.**

Relaciones de Coordinación

**Internas:**

En la Unidad Administrativa:

DIRECCIONES DE AREA  
DELEGACIONES REGIONALES  
JEFATURAS DE DEPARTAMENTOS

**En la Secretaría:**

SUBSECRETARIA DE INGRESO,  
OFICIALIA MAYOR,  
PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION,  
SUBTESORERIA DE OPERACION,  
COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS,  
SUBTESORERIA DE CONTROL E INFORMATICA,  
DIRECCION GENERAL DE RECAUDACION,  
DIRECCION GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION,  
DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL,  
DIRECCION GENERAL TECNICA DE INGRESOS,  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS,  
SUBPROCURADURIA FISCAL FEDERAL DE INVESTIGACIONES,  
SUBPROCURADURIA FISCAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO,  
SUBPROCURADURIA FISCAL FEDERAL DE AMPAROS Y ASUNTOS  
LABORALES,

SUBPROCURADURIA FISCAL FEDERAL DE ASUNTOS FINANCIEROS,

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION ORGANIZACION Y PRESUPUESTO,

DIRECCION GENERAL DE PERSONAL,

DIRECCION GENERAL DE SERVICIO Y RECURSOS MATERIALES,

DIRECCION GENERAL DE TALLERES DE IMPRESION DE ESTAMPILLAS Y VALORES,

UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA,

COORDINACIONES DE ADMINISTRACIÓN FISCAL,

ADMINISTRACIONES FISCALES FEDERALES,

DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS LEGALES,

ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN,

ADUANAS.

**Externas:**

DEPENDENCIAS DE GOBIERNO FEDERAL,

GOBIERNOS ESTATALES,

ENTIDADES PARAESTATALES,

INSTITUCIONES BANCARIAS,

OTROS ORGANISMOS.

Para concluir expresaremos que el Director General, es el que tiene la responsabilidad de lograr que se lleven a cabo los objetivos, de organización y funcionamiento en forma transparente y detallada, para así cumplir con el propósito para la que fue creada la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

### **III.2. Dirección de Inspección de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.**

El objeto de la Dirección de Inspección es promover y conducir la práctica de inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencia y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores o al cuidado del Gobierno Federal.

#### **Dentro de sus funciones están las de:**

Dirigir, ordenar, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas de auditoría aprobados.

Proponer y dirigir la integración de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en materia de vigilancia de fondos y valores, ordenar y practicar inspecciones, investigaciones y otras formas de comprobación de la adecuada administración de fondos y valores federales.

Formular los proyectos preventivos de responsabilidad y de observaciones y proponer los embargos precautorios de bienes de servidores públicos responsables de irregularidades para asegurar los intereses del Erario Federal y suspenderlos en su caso, en las funciones de manejo de fondos.

A continuación describiremos las funciones de los Departamentos a cargo de la Dirección de Inspección.

### **III.2.1. Departamento de Visitas y Reconocimientos.**

El objetivo es verificar mediante actos de inspección, pruebas selectivas y demás procedimientos de revisión, el adecuado manejo de la recaudación, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad, o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos adscritos a las diferentes unidades administrativas de esta Secretaría, dependencias, organismos descentralizados y entidades auxiliares.

#### **Por lo que toca sus funciones son:**

Practicar auditoría contempladas en los programas autorizados en materia de vigilancia de fondos y valores, así como efectuar las revisiones de la unidad Administrativa de la Secretaría y realizar las comprobaciones detectadas en la práctica de la inspección, coordinar y formular los reportes sobre el fincamiento de Pliego de Observaciones, de Orden, de falta de Justificación y Preventivos de Responsabilidades, en los términos de las Leyes correspondientes.

Establecer medidas de control que aseguren la confidencialidad en el manejo de expedientes y reportes de trabajo, producto de la investigación realizadas.

Para concluir con este Departamento, podemos observar que sus principales funciones se encuentran en la aplicación del programa de auditoría, mediante visitas e inspecciones a diferentes áreas administrativas.



### **III.2.2 Departamento de Intervenciones.**

El objeto de este Departamento es intervenir en las actividades contingentes y las derivadas de instalaciones, entrega-recepción de oficinas manejadores de fondos, clausuras, remates, ventas directas o fuera de subasta, asignaciones, donaciones, licitaciones y destrucción de mercancía de procedencia extranjera propiedad del fisco Federal; así como en la impresión, entrega y destrucción de valores y formas oficiales valoradas o numeradas e investigar los actos en que se presuman lesiones a los intereses del fisco Federal en los términos de la Ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores.

#### **Sus funciones son:**

Practicar las diligencias con motivo de los requerimientos de intervenciones del personal de inspección en las actividades contingentes y especiales.

Formular los informes de las anomalías o deficiencias que se observen en los actos intervenidos y proponer alternativas de solución, así como elaborar los reportes sobre el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidad y los de observación.

Verificar la implantación y seguimiento de las recomendaciones que resulten con motivo de las observaciones detectadas en la práctica de las intervenciones realizadas.

Para terminar con este Departamento diremos que sus funciones se realizan en atención a diversas actividades de riesgo que por su naturaleza no es posible contemplarlas en el programa de auditorías.

### III.2.3. Departamento de Dictaminación.

El objeto de este Departamento es dictaminar los informes y soportes documentales relativos a las actuaciones del personal de inspección verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de fondos y valores, revisar los procedimientos aplicados en el desarrollo de las actividades analizando los informes parciales, finales y comprobar que exista evidencia suficiente y completa emitiendo las observaciones correspondientes para la instrucción de los procedimientos administrativos de responsabilidades y cuando se detecten irregularidades.

Sus Funciones son:

Recibir y analizar los expedientes e informes de las diligencias llevadas a cabo por el personal de inspección y emitir las observaciones que haya lugar.

Emitir los dictámenes sobre los procedimientos y evaluar las sanciones que resulten sobre los expedientes administrativos investigados e imponer las sanciones al infractor o declarar la inexistencia de la responsabilidad.

Establece medidas de control que aseguren la confidencialidad en el manejo de expedientes y reporte de trabajo, producto de las investigaciones realizadas.

Verificar el cumplimiento de los lineamientos y disposiciones definidas para la instrumentación y ejecución de las actuaciones.

Para finalizar sus principales funciones, son recibir expedientes formulados por los Departamentos de Visitas y Reconocimientos, Investigación e Intervenciones, con el propósito de emitir un dictamen de los resultados obtenidos en las investigaciones ejecutadas por tales Departamentos y elaborar un dictamen conforme a Derecho.

#### **III.2.4. Departamento de Investigación.**

El objeto de este departamento es investigar en las unidades administrativas sujetas a revisión los sistemas y procedimientos de trabajo utilizados en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación así como supervisar la correcta aplicación de la normatividad existente sobre la materia, así como inducir y gestionar la formulación de propuestas orientadas a coadyuvar en la determinación de los mecanismos e instrumentación para auxiliar a las unidades administrativas en la interpretación y aplicación de las normas lineamientos emitidos, proponiendo en su caso reorientación.

##### **Sus funciones son:**

Analizar los sistemas y procedimientos utilizados en las unidades administrativas en materia de fondos, valores y evaluar la calidad técnica, complementaria y coherencia de los sistemas operativos.

Generar como resultados de la investigación documental y de campos, los informes de resultados correspondientes, así como fichas técnicas, índices y demás herramientas documentales a efecto de proponer directrices, normas, criterios y técnicas para la adecuada operación en las áreas sujetas a revisión.

Fijar lineamientos, metodología y criterios técnicos para estudiar, inducir y dictaminar los cambios, modificaciones y adecuaciones a la organización, funciones, sistemas y procedimientos de trabajo de las unidades administrativas en materia de vigilancia de fondos y valores.

Con base a lo anterior, diremos que este departamento tiene entre sus funciones la aplicación del programa anual de auditoría y revisión de actividades extraordinarias.

### **III.3. Dirección de Control de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.**

El objeto de la Dirección de Control, es formular los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, así como supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas aprobados, también promover el diseño, organización e instrumentación de los sistemas de información, control evaluación de las actividades desarrolladas.

**Dentro de sus funciones están las de:**

Formular los programas de auditoría en materia de vigilancia de fondos y valores a cargo de la unidad.

Supervisar y vigilar el diseño e instrumentación de los sistemas de información, control y evaluación de las actividades de programas contingentes.

Establecer acciones y orientación para la concentración e integración de los proyectos de programas de la unidad, además de los informes de resultados y grado de avance de las acciones programáticas.

Consolidar los informes de resultados o grados de avance de las acciones programáticas, igualmente la integración y formulación de informes a las áreas internas y externas.

A continuación describiremos las funciones de los departamentos a su cargo:

### **III.3.1. Departamento de Programación.**

El objeto de este departamento es elaborar y proponer el programa anual de auditoría y supervisiones en materia de vigilancia de fondos y valores, también llevar a cabo su control y seguimiento, diseñar, organizar y actualizar permanentemente el banco de datos sobre el Universo de Oficinas sujetas a revisión para apoyo y seguimiento de los planes y programas.

#### **Sus funciones son:**

Vigilar el cumplimiento de los lineamientos, disposiciones definidas para la instrumentación y ejecución de programas de actividades.

Coordinar los procesos internos de recopilación, análisis y consolidación de los informes relativos al programa.

Verificar en los mismos, el grado de avance y comprobar el cumplimiento de acuerdos a los lineamientos establecidos, proponiendo en su caso, su reorientación y revalidación.

Para concluir con este departamento, diremos que sus funciones principales están encaminadas a vigilar el cumplimiento de lineamientos y disposiciones para instrumentar y ejecutar el programa anual.

### **III.3.2. Departamento de Información:**

El objeto de este departamento es captar y controlar el flujo de información procedente de las diversas áreas de la unidad, efectuar el análisis de la información relativa al control de actividades para apoyar el seguimiento de los planes y proyectos, así como integrar y formular los informes internos y externos.

#### **Sus funciones son:**

Diseñar métodos para la capacitación, codificación y validación de datos relacionados con el control y seguimiento de las actividades desarrolladas por la unidad a través de sus áreas centrales y foráneas.

Establecer e instrumentar sistemas de información de los resultados de las evaluaciones obtenidas para la realización de auditorías, inspección y otras acciones.

Elaborar los informes internos y externos del desarrollo, incidencias, avances y de los resultados de evaluación obtenidas con sus respectivas observaciones.

Integrar los expedientes de cada evaluación con los informes de las revisiones, también diseñar, implantar y sugerir medidas correctivas en los sistemas de información.

Por último, expresaremos que sus funciones principales son las de diseñar métodos para lograr una información rápida y veraz de los asuntos y funciones a cargo de la unidad.



### **III.3.3. Departamento de Procesamiento de Datos:**

El Objetivo de este departamento es presentar el apoyo y asesoría técnica en materia de servicios de informática a las unidades administrativas internas, desarrollar los sistemas específicos de información y de procesamiento de datos que se requieran en la unidades, supervisando su avance y documentación.

#### **Sus funciones son:**

Establecer los lineamientos de integración de sistemas, analizar, diseñar, desarrollar, implantar y dar mantenimiento a los sistemas de información supervisando su avance y la documentación de acuerdo a las normas establecidas, además diagnosticar e informar el avance y control de los sistemas en desarrollo.

Proporcionar el apoyo y la asesoría técnica en materia de servicios de informática a las unidades administrativas a nivel central y regional.

Definir en coordinación con el área usuaria los requerimientos específicos para el desarrollo de sistemas e implantación de los mismos en la microcomputadora.

Mantener actualizados los sistemas operativos, paquetes y apoyo al usuario en la interpretación de los resultados de procesamiento en materia de informática.

Para terminar con este departamento, diremos que es el encargado de los sistemas operativos y de los paquetes para el control de los programas establecidos.

#### III.4. DIRECCION TECNICA DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

El objetivo de esta Dirección, es elaborar un Programa Integral de Capacitación para el personal de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores a nivel Nacional, con carácter permanente, opera con el objeto de mejorar, eficientar y calificar profesionalmente la responsabilidad encomendada por la ley.

Genera entrevistas con la Administración General de Recaudación y Administraciones Centrales de Normatividad y Evaluación Regional y Contabilidad e Infraestructura Recaudatoria de la Subsecretaría de Ingresos, para coordinar el buen funcionamiento de recolección de contribuciones fiscales federales, por medio de la Red Bancaria.

Vigilar que se analicen y dictaminen los pliegos de responsabilidades, los de Observaciones y los de Orden, que finquen las Areas competentes de esta unidad, a efecto de coadyuvar en el señalamiento legal de los términos de fundamentación y motivación de las actuaciones derivadas de las inspecciones en materia de vigilancia de fondos y valores, así como supervisar la correcta aplicación de los ordenamientos jurídicos elaborando las propuestas necesarias en apoyo a las unidades administrativas en la interpretación y aplicación de normas y procedimientos.

##### **Dentro de sus funciones están las de:**

Intervenir en la investigaciones de las responsabilidades administrativas y en los casos conducentes integrar los informes y expedientes para dar parte a las áreas competentes para el fincamiento de responsabilidades y presentación de denuncias penales.

Supervisar la instrumentación de los procedimientos administrativos de responsabilidades cuando se detecten irregularidades, coordinar y regular las audiencias celebradas con los presuntos responsables con la finalidad de resolver la existencia de las responsabilidades impugnadas, así como el cumplimiento de las resoluciones que se dicten.

Vigilar que se realicen reuniones periódicas con la Administración General de Recaudación, Tesorería de la Federación y la Red Bancaria, para tratar asuntos y problemáticas que se generan en la Concentración de Fondos Fiscales Federales.

A continuación describiremos las funciones de los departamentos a su cargo.

#### **III.4.1. DEPARTAMENTO DE SUPERVISION TECNICA.**

El objetivo de este departamento es la de analizar y dictaminar los pliegos de responsabilidades, los de Observaciones y los de Orden, que finquen las Areas competentes de esta unidad, a efecto de coadyuvar en el señalamiento legal de los términos de fundamentación y motivación de las actuaciones derivadas de las inspecciones en materia de vigilancia de fondos y valores, así como supervisar la correcta aplicación de los ordenamientos jurídicos elaborando las propuestas necesarias en apoyo a las unidades administrativas en la interpretación y aplicación de normas y procedimientos.

##### **Sus funciones son:**

El objetivo de este departamento es elaborar estudios y proyectos de vigilancia sobre los programas y requerimientos de recursos técnicos en materia de vigilancia de fondos y valores; diseñar y elaborar guías de auditoría para la práctica de las inspecciones e intervenciones; analizar, sintetizar y difundir el material técnico de consulta; controlar a los bancos en materia de recaudación su correcto funcionamiento así mismo establecer la coordinación necesaria para atender las demandas de información y actualización de procedimientos de operación.

##### **Sus funciones son:**

Regular el fincamiento de Responsabilidades Preventivas, tanto de los formulados por la Dirección de Inspección como por las Delegaciones Regionales, cuya sede se encuentra en ocho diferentes estados de la República Mexicana. Considerando también las observaciones que sean formuladas a las Unidades Administrativas Fiscalizadas.

Por pliegos Preventivos de Responsabilidades debemos entender el documento público por medio del cual el personal de Inspección de la Unidad de Vigilancia de Fondos

y Valores determina responsabilidades a Servidores Públicos infractores, con el fin de que restituyan el daño patrimonial ocasionado con su conducta al Erario Federal.

Cuidar que éstos documentos se encuentren legalmente fundados y motivados, a fin de que en su caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo confirme la responsabilidad.

Analizar el contenido de lo publicado en el Diario Oficial de la Federación, para mantener debidamente informadas a las Areas de Dirección, con el objeto de que en caso de que la información resultara necesaria, su aplicación sea oportuna.

### III.4.2. DEPARTAMENTO DE PROCEDIMIENTOS.

El objetivo de este departamento es elaborar estudios y proyectos de vigilancia sobre los programas y requerimientos de recursos técnicos en materia de vigilancia de fondos y valores; diseñar y elaborar guías de auditoría para la práctica de las inspecciones e intervenciones; analizar, sintetizar y difundir el material técnico de consulta; controlar a los bancos en materia de recaudación su correcto funcionamiento así mismo establecer la coordinación necesaria para atender las demandas de información y actualización de procedimientos de operación.

#### **Sus funciones son:**

Preparar las juntas, citar a los bancos y Coordinar actividades para las reuniones mensuales con la Dirección General de Recaudación, Tesorería de la Federación y los Representantes de la Red Bancaria, para tratar asuntos y problemáticas en la Concentración de Fondos Fiscales Federales.

Atender a los Delegados Regionales, enviándoles Instructivos e informándoles de en su oportunidad, de los cambios normativos que existan en éstos. Así como resolver consultas y dudas a este respecto.

Diseñar y elaborar las guías, instructivos y manuales que faciliten la inspección en la práctica, de las revisiones investigaciones sobre la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Proponer y difundir las políticas, programas, normas y criterios técnicos de vigilancia; llevar a cabo estudios sobre procedimientos de fiscalización para fortalecer los sistemas operativos y diagnosticar mediante el análisis de la información las necesidades

futuras de las guías de trabajo sobre la materia; será responsable del control y seguimiento de los desfases y extravío de documentos reportados por las administraciones regionales de recaudación hasta su solventaron con respecto a las contribuciones fiscales federales recaudadas por las instituciones de crédito.

Para concluir con este departamento diremos que su función principal es el de mantener actualizado los sistemas de procedimientos de operación por medio de la elaboración de guías así como el control y seguimiento de los asuntos relacionados con las recaudaciones fiscales federales con respecto a las Instituciones Bancarias.

No podemos dar por terminado este capítulo, sin mencionar a las Delegaciones Regionales como parte integral de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores como control de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

### III.5. DELEGACIONES REGIONALES.

Tienen como objetivo promover y conducir la práctica de inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad del Gobierno Federal.

#### Con respecto a sus funciones:

Diremos que tienen las mismas facultades que la Dirección de Inspección de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, pero en su caso su autoridad solo existirá en el ámbito de su jurisdicción territorial.

Para dar por terminado este capítulo expondrá que la estructura orgánica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, tiene el propósito fundamental de facilitar el establecimiento de una efectiva coordinación entre las diversas unidades administrativas de la Secretaría así como de otras áreas, a fin de que la recaudación, manejo, administración, custodia de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal logre erradicar los vicios administrativos y dar solución a los problemas que incumben a los servidores públicos.



## CAPITULO IV

### OBJETIVO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU REGLAMENTO

#### IV.1. REGLAMENTACION JURIDICA PARA LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.

Al hablar de la reglamentación jurídica de la Ley, diremos que es una expresión de la voluntad de la comunidad, a la que los juristas tienen la obligación de aplicar en forma estricta y equitativa. Estas son promulgadas por el legislador para que puedan ser reglas de observancia general.

Para que una norma llegue a ser tomada como Ley, tiene que ser uno o varios órganos del estado los que formulan o promulgan determinadas reglas, por tal razón es una fuente orgánica de creación de derecho y está encomendado a un órgano determinado del estado, que es el Poder Legislativo es a quien le corresponde el proceso legislador.

Para el Derecho moderno no cabe duda que la Ley es un producto de la legislación que atiende el bien común de todo el conglomerado social.

Por lo anterior podemos definir a la legislación "Como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a la que se da el nombre específico de Leyes"<sup>20</sup>

Ahora bien, con respecto a esta definición diremos que la Ley es una disposición de carácter general, escrita que se obtiene en un proceso legislativo, atiende expresamente a la facultad y límites de la autoridad estatal respecto de los subordinados.

---

<sup>20</sup> - IDEM, Villoro Toranzo Miguel, pág. 168.

A continuación hablaremos del Proceso Legislativo el cual está constituido por los siguientes pasos:

#### I) INICIATIVA.

Podemos decir que iniciativa es un acto específico de los Organos del Estado que pone a la consideración del Congreso un proyecto de Ley.

Así mismo el derecho de iniciar leyes o decretos se encuentra estipulado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Artículo 71 el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

“Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”<sup>21</sup>

Por lo anterior, diremos que cuando es presentada la iniciativa por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos pasan a comisión.

---

<sup>21</sup> . CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994, pág. 53.

En el caso de las que presentan los Diputados o los Senadores, están sujetas a los trámites que designe el Reglamento de debate de cada Cámara. Se puede decir que este Reglamento es el conjunto de Normas que establece como se debe discutirse la iniciativa de la Ley.

## 2) DISCUSION.

Es un acto en el que la Cámara discute sobre la iniciativa, para determinar si deben o no ser aprobadas.

Al hacer Leyes o Decretos se puede iniciar con cualquiera de las Cámara solo en el caso de proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropa deben discutirse antes en la Cámara de Diputados inciso h) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se le llama Cámara de origen a la que comienza con un proyecto de Ley y a la segunda se le da el nombre de Cámara Revisora. (Cámara de Senadores o Cámara de Diputados).

## 3) APROBACION

Es cuando la Cámara acepta un proyecto de Ley, la aprobación puede ser de dos tipos Total o Parcial.

En la primera, las Cámaras acuerdan por mayoría absoluta de sus miembros presentes y la segunda si un proyecto de Decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por las Cámaras, sería una aprobación parcial.

#### 4) SANCION

Es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo es después de que las Cámaras dan su aprobación al proyecto.

Pero un proyecto admitido por el Congreso puede no ser aceptado por Presidente, a esto, se le da el nombre de Derecho al Veto y puede ser total o parcial, es la devolución del proyecto con las observaciones del Ejecutivo, para volver a discutir en las Cámaras si corroboran por una mayoría de las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto se devuelve al ejecutivo tendrá que promulgarlo.

#### 5) PUBLICACION

Es el hecho por el que la Ley aprobada y sancionada se da a conocer a quién las cumplirá, en el Diario Oficial de la Federación o Gacetas Oficiales de los Estados.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la discusión, aprobación, sanción y publicación en su artículo 72 incisos a) al J).

#### 6) INICIACION DE LA VIGENCIA.

Es el momento en que una Ley comienza a obligar.

Existen dos sistemas para la iniciación de la vigencia que son el sucesivo y el sincrónico.

En el sistema sucesivo, las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obliga y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tratándose de un lugar distinto al de su

publicación, se necesita que además del plazo fijado transcurra un día más, por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Se fundamenta en el artículo 3er. del Código Civil vigente.

En el sistema sincrónico o fijo, el día en que debe comenzar y cumplir dicha norma (ley, reglamento, circular o disposición de observancia general), basta con que su publicación haya sido anterior, se encuentra establecido en el artículo 4o., del Código Civil vigente.

Para el Derecho Moderno el sistema sucesivo debe ser suprimido por ser más rápida la comunicación actual, por tal motivo el sistema sincrónico es el mas acertado.

El espacio entre la publicación y el momento en que la norma entra en vigor se le da el nombre de VACATIO LEGIS.

Este espacio no debe ser demasiado breve pues es necesario dar el tiempo suficiente para los destinatarios la conozcan y se adapten a ella.

La sanción, es la aprobación de la Ley por el Ejecutivo.

La promulgación, es el reconocimiento formal de la Ley, en este momento es aprobada conforme a derecho y tiene que ser obedecida.

La publicación, es el acto por el cual se da a conocer la Ley, en la forma establecida para el caso.

La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, objeto de nuestro estudio, se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89 fracción primera, que dice así:

“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.”<sup>22</sup>

Para finalizar con este tema, es importante enfatizar que la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, se fundamenta estrictamente en la Normatividad Constitucional.

---

<sup>22</sup> .- IDEM, Constitución Política, Pág. 68

## IV.2. LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos fue el que la decretó, estando como Presidente Constitucional el Lic. Adolfo López Mateos, cuenta con cuatro títulos que contienen 67 artículos los cuales describiremos a continuación:

### TITULO PRIMERO

#### Disposiciones preliminares

Consiste en un capítulo con dos artículos, donde se citarán las disposiciones preliminares, explicando como se creó su objeto y funcionamiento, abarcando sus oficinas, obligaciones que se derivan con respecto a sus funcionarios, empleados o agentes federales.

Toda esta ley dependerá y será regulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### TITULO SEGUNDO

#### Organización del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.

Tiene como base la organización del servicio de vigilancia de fondos y valores y consta de dos capítulos, que son:

- I.- Materia de Vigilancia.
- II.- Autoridad del Servicio de Vigilancia.

El primero tendrá un solo artículo y será el 3o., además se explicará la vigilancia de las oficinas de la Federación para la adecuada recaudación y manejo, así como al cuidado del Gobierno Federal, para que sean cumplidas correctamente las obligaciones de éste, por lo tanto, previene cualquier irregularidad e informando de las anomalías que existan.

Por último, se realizarán visitas a la Tesorería de la Federación, Oficinas Federales de Hacienda, Aduanas, Correos, etc., para efectuar las investigaciones necesarias en la recaudación y manejo. En caso de alguna irregularidad proceder conforme a la Ley.

El capítulo II, contiene los artículos 4o., 5o., 6o., y 7o., será para las autoridades del Servicio de Vigilancia y se basará en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así mismo ésta, revisará los actos de vigilancia para emitir acuerdos definitivos.



## TITULO TERCERO

### Procedimientos de Vigilancia de Fondos y Valores.

Este título consta de nueve Capítulos abarcando del artículo 8o. al 48o. de la Ley.

Se basan en los actos de Vigilancia ordenados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sus capítulos son:

- I.- Actos de vigilancia.
- II.- Visitas.
- III.- Reconocimiento de existencias.
- IV.- Intervenciones.
- V.- Expedición de constancias.
- VI.- Otros Actos de vigilancia.
- VII.- Procedimientos en el comprobación de irregularidades.
- VIII.- Actos de vigilancia previstos por otras leyes.
- IX.- Reglas comunes a los diversos actos de vigilancia.

Con respecto a estos capítulos las visitas serán ordinarias, generales y se practicarán periódicamente para comprobar la regularidad de sus actuaciones y las visitas extraordinarias, generales y especiales siempre que lo juzgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El reconocimiento de existencia se practicarán a las oficinas y agentes de la Federación con manejo de fondos y valores que podrán ser periódicos u ocasionales. Las intervenciones comprobarán la realización del acto en que se interviene, cuidando que al efectuarse el mismo, se cumpla las disposiciones legales aplicables.

Expedición de constancias, serán para las autoridades de vigilancia y el funcionario o empleados que la extienda, quedará sujeto a responsabilidad en los casos de falsedad, dolo, error o negligencia.

Otros actos de vigilancia serán exámenes de los libros y documentos de particulares, negociaciones o empresas que intervinieron en los hechos que originen la investigación.

Procedimiento en la comprobación de irregularidades se formará en expediente para comprobar los hechos, y se procederá al embargo precautorio de bienes del responsable.

#### TITULO CUARTO

##### **Infracciones, faltas y sanciones.**

Las infracciones, faltas y sanciones, se contemplarán en dos capítulos, que abarcan del artículo 49o. al 57o.

Sus capítulos son:

I.- Infracciones y faltas.

II.- Sanciones.

En el primer capítulo los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, que manejen, custodien, administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Serán considerados también como infractores otros funcionarios y empleados quienes se nieguen a dar informes, libros, registros y demás documentos durante la diligencia de vigilancia y por faltar al cumplimiento de las demás obligaciones que impongan ésta, u otras leyes o sus disposiciones reglamentarias.

Las sanciones serán para los infractores y constan de amonestaciones, multas de \$ 50.00 a 5,000.00, suspensión del cargo hasta por 30 días, remoción del cargo, o cese o demanda de cese.

## TITULO QUINTO

### Disposición Generales.

Capítulo único, abarca del artículo 58o. al 67o.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedará facultada para dictar las circulares e instructivos necesarios para el exacto cumplimiento de esta Ley.

En general la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores se encuentra desfasada para la aplicación de la normatividad, pues no se a actualizado conforme a las necesidades presentes.

Por otra parte algunos artículos necesitan cambiar algunos términos o incluir normatividad de estas modificaciones. Hablaremos en la fracción IV.4 de este trabajo.

### IV.3. REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.

#### TITULO PRIMERO

Disposiciones preliminares.

Capítulo Unico.

En su título primero trata sobre la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, organizando su desarrollo y normas establecidas en la Ley de este Reglamento.

#### TITULO SEGUNDO

Organización del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.

Sus capítulos son:

- I.- Autoridades del servicio.
- II.- Atribuciones y obligaciones de las autoridades del servicio.
- III.- Funciones de las autoridades auxiliares del servicio.

El título segundo consta de tres capítulos, abarcando del artículo 4o. al 12o. y se basa principalmente en las autoridades del servicio y son estas las dependencias y organizaciones oficiales que tiene como objetivo principal satisfacer adecuadamente las necesidades del servicio de vigilancia.

Así mismo deben dar aviso inmediato a las autoridades de la Dirección cuando se descubra cualquier irregularidad en relación con los fondos y valores de la Federación.

Estas autoridades auxiliares son:

Oficinas Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Aduanas, Pagadurías, Agencias Civiles y Militares, Administraciones de Telégrafos y otras Dependencias con manejo de fondos y valores.

## TITULO TERCERO

De los procedimientos de vigilancia.

Sus capítulos son:

- I.- Actas de Vigilancia.
- II.- Reconocimientos de existencia.
- III.- Visitas.
- IV.- Intervenciones.

### SECCIONES:

Primera: Intervenciones en entrega de oficinas.

Segunda: Intervenciones en instalaciones y clausura de oficinas.

Tercera: Intervenciones en revistas.

Cuarta: Intervenciones en pagos.

Quinta: Intervenciones en la destrucción de Valores, formas valoradas y otros Bienes.

Sexta: Intervenciones en remates y ventas directas o fuera de subasta.

Séptima: Intervenciones diversas.

Octava: Dispensas.

V.- Expedición de constancias.

VI.- Otros actos de vigilancia.

Se forma de seis capítulos y contando del artículo 13o. al 97o. el título tercero se base en los procedimientos de vigilancia, que será orden directa de las autoridades de la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, tomándose en cuenta el reconocimiento de existencia para iniciar la diligencia y ésta se practicará con la asistencia del manejador de fondos sujeto al reconocimiento o quien lo sustituya legalmente.

Durante la práctica de estos reconocimientos se podrá descubrir irregularidades, que se formularán según proceda los pliegos preventivos de responsabilidades o de observaciones en la forma que establece este Reglamento. En toda practica de reconocimiento se deberá verificar que las oficinas funcionen con apego a las leyes y reglamentos de fondos y valores.

Las visitas son ordinarias y extraordinarias. Las primeras se practicaran a oficinas recaudadoras, para llevar a cabo mediante pruebas selectivas y compulsas de los comprobantes de pago que sean de las mismas oficinas.

Las extraordinarias comprenderán el período y objeto que señalen las autoridades de la Dirección y se regirán por las disposiciones establecidas para visitas generales. En toda visita se observará la marcha y organización de la oficina sujeta a la misma, para descubrir que no hay inconvenientes que ocasionen o pueden originar algún perjuicio a los intereses de la Federación. El personal que realice la inspección formulará un escrito en el que pondrá las observaciones para hacerle saber de inmediato a las autoridades de la Dirección de su inspección y así mismo ésta, tomara las medidas necesarias en cualquier caso.

Las intervenciones serán aquellas en las que las autoridades competentes ordenen la instalación o clausura definitiva de oficinas manejadoras de fondos, solicitando por escrito la intervención del personal de inspección, señalando la fecha lugar y hora en que la diligencia se lleve a cabo.



Existen intervenciones en revistas ( son aquellas en las que se procederá a identificar al personal sujeto a revista, mediante los documentos que acrediten su situación oficial).

Las intervenciones en pago:

En éstas, las autoridades de la Dirección ordenarán al personal de inspección intervengan en pagos que se hagan con cargo al presupuesto de egresos, en otros que tengan carácter especial y los que soliciten las autoridades superiores de la Secretaría.

También existen las intervenciones en la destrucción de valores, formas valoradas, otros bienes, así como intervenciones en remates y ventas directas o fuera de subasta. Estas últimas son realizadas por las autoridades administrativas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en bienes embargados o decomisados en garantía de crédito fiscales o abandonados a favor del Gobierno Federal.

Las Dispensas:

La Dirección por medio de un acuerdo superior puede conceder las dispensas a solicitud de las personas u oficinas sujetas a intervención siempre y cuando tengan fundamento.

Por último, la expedición de constancias y actos de vigilancia serán vistos también por la Dirección General siempre y cuando sea necesario llenar un requisito legal o algún acto de la propia vigilancia.

## TITULO CUARTO

De los procedimientos en la comprobación de irregularidades.

Sus Capítulos son:

- I.- Formulación de observaciones y constitución preventiva de responsabilidades.
- II.- Embargo precautorio.
- III.- Denuncias.
- IV.- Suspensiones provisionales.

En este título se verán los procedimientos en la comprobación de irregularidades comprendiéndose éste de cuatro capítulos, los cuales abarcarán los artículos del 98o. al 136o.

Primeramente se mencionará la formulación de observaciones y constitución preventiva de responsabilidades.

El personal de inspección comprobará las irregularidades en que incurran funcionarios, empleados y agentes de la Federación.

Cuando los daños o perjuicios en contra de los intereses del Erario Federal sean originarios por robo, caso fortuito en los cuales no haya existido dolo o negligencia, se formularan los pliegos preventivos, éstos se enviaran a la Dirección para su revisión y remitirlos a la Contraloría de la Federación, determinando éste si es procedente o no la responsabilidad.

El embargo precautorio procederá cuando las responsabilidades constituidas no sean solventadas por los responsables. Para su práctica se verá el Código Fiscal de la Federación.

En las diligencias practicadas por el personal de inspección en auxilio de la policía judicial federal, observará en lo no previsto por esta ley, las disposiciones relativas al Código Federal de Procedimientos Penales.

## TITULO QUINTO

### Infracciones, faltas y sanciones.

#### Capítulo Unico.

Este capítulo contiene del artículo 137o. al 140o.

El personal que actúe como autoridad auxiliar del Servicio de vigilancia, quedará sujeto por las infracciones en que incurra con tal carácter, a las sanciones que establece la Ley para el personal propio de la Dirección. Para este efecto, se promoverá la aplicación de las mismas, ante las autoridades de quien dependa el auxiliar.

El Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, necesita ser actualizado en algunos de sus artículos, para lograr una mejor aplicación de la normatividad actual, lo cual trataremos en la siguiente fracción.

#### **IV.4. MODIFICACIONES A LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.**

Del análisis de la Ley y su Reglamento del Servicio de Vigilancia se desprenden algunos inconvenientes que es necesario modificar, para que se cumpla el objetivo de la citada Ley y su Reglamento, que es evitar y recuperar de manera rápida los daños ocasionados por los Servidores Públicos al Erario Federal.

Por lo anterior se deben realizar las siguientes modificaciones:

- Actualizarla en relación a las modificaciones sufridas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con respecto a la Administración Federal de Recaudación. Por que esta Ley sigue utilizando el término Oficina Federal de Hacienda, también deberá nombrar a la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, como Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

En cuanto a las reformas sufridas por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deberán denominar a los empleados, agentes federales y funcionarios como servidores públicos.

Se tendrá que nombrar actos de fiscalización a los actos de Vigilancia por ser este un concepto más amplio que no solo se refiere a la observación sino también a la intervención, inspección y comprobación; actividades que son realizadas por la unidad de vigilancia de fondos y valores a través de reconocimiento de existencia, intervenciones, visitas y otras.

- En relación a la fundamentación de las visitas, deberá señalarse que el artículo 16 Constitucional tiene que ser interpretado analógicamente a fin de que pueda ser fundamento cuando se realicen visitas por el Estado a sus Dependencias, porque de no ser así se entiende que estas visitas son realizadas por el Estado a los particulares.
- Las infracciones, faltas y sanciones impuestas a los Servidores Públicos que causen daños y perjuicios al Erario Federal por el mal manejo de Fondos y Valores, deberán ser actualizadas a nuestra realidad, también debe especificar que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores está facultada para imponer dichas sanciones.
- El artículo 104 del citado Reglamento que a la letra dice **"las observaciones contenidas en los pliegos formulados por la falta de justificación o comprobación, deberá ser dada a conocer a los manejadores fijando un plazo para su solventación que no podrá exceder de 60 días."**

Las responsabilidades consignadas en los pliegos deberán ser igualmente dados a conocer a los responsables para que reintegren en el mismo acto su importe, con apercibimiento de embargo precautorio en la forma y término establecido en éste Reglamento. Deben de ser más específicos, con respecto a las observaciones señalando **que no se otorgarán prorrogas si las observaciones no se solventan dentro del plazo que se fije, que no podrá exceder de 60 días, lo anterior para evitar daños al Erario Federal.**

- Agregar la palabra observaciones a los pliegos de orden por que de no ser así, se sobreentiende que existen tres tipos de pliegos.

a) Pliegos de Orden.

b) Pliegos de observaciones.

c) Pliegos Preventivos de Responsabilidades.

Sin embargo no existe diferencia alguna entre un pliego de orden y un pliego de observaciones, solamente que la Ley y su Reglamento omiten la palabra observaciones en los pliegos de orden.

- En relación a los pliegos preventivos de responsabilidad, es necesario cambiar la denominación por **pliegos de responsabilidad** con lo que se daría definitividad al pliego logrando una recuperación rápida a los daños ocasionados al Erario Federal.
- También es necesario precisar que los pliegos preventivos de responsabilidad se enviaban para su análisis y estudio a la Contaduría Mayor de Hacienda, por que así lo especifica la ley y su reglamento, pero en la actualidad es la **Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo**, la que lleva acabo esta función.

Cabe mencionar, que actualmente aún se sigue hablando de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, **por lo tanto el artículo 39 fracción I correspondiente a esta Secretaría se deberá de ser cambiado**, porque actualmente es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la que se le envían los expediente para su revisión.

- Agregar un capítulo relacionado con recursos a fin de que el servidor público responsable cuente con un medio de defensa contra los pliegos preventivos de responsabilidad.
- También es necesario incluir en la Ley sobre el servicio de Vigilancia de fondos y valores un título referente a la estructura orgánica de la unidad de vigilancia de fondos y valores

para poder facilitar la organización planeación y coordinación, logrando de esta manera agilizar la actividades inherentes a los actos de fiscalización.

Finalmente la falta de una actualización de la Ley y su Reglamento sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores provoca que no se logre la eficiencia administrativa en el sentido de ahorrar recursos a través de la simplificación de trámites.



## CONCLUSIONES:

Del análisis de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento, se desprenden algunos inconvenientes, que son precisos modificarlos para que se cumpla el objetivo de la citada Ley y su Reglamento, que es evitar y recuperar de manera rápida, los daños ocasionados por los Servidores Públicos al Erario Federal, así como es urgente actualizarla, para que esté, de acuerdo a la necesidades vigentes de los Actos de Fiscalización.

1.- En la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, se sigue utilizando los términos Oficina Federal de Hacienda y Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, mismos que deben actualizarse de acuerdo a los modificaciones sufridas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que éste, los denomina Administración General de Recaudación y Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

2.- Esta Ley, de acuerdo a las Reformas sufridas por el Título IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se debería denominar Servidores Públicos, a quienes sigue llamando Empleados, Agentes Federales y Funcionarios.

3.- Se debería nombrar a los actos de vigilancia, como actos de fiscalización, por ser éste, un concepto más amplio, que no solo se refiere a las observaciones sino también a la intervención, inspección y comprobación. Estas actividades son realizadas por la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, a través de reconocimientos de existencia, intervenciones, visitas y otras.

4.- En el artículo 11 de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se debería precisar, en lo que se refiere a visitas que establece el artículo 16 Constitucional, sea interpretado **analógicamente**, ya que de no ser así, tiende a confusión, en virtud, de que las visitas que fundamenta dicho artículo se refiere a visitas del Estado al particular, debiendo ser **visitas realizadas por el Estado a sus dependencias**.

5.- Las infracciones, faltas y sanciones impuestas a los Servidores Públicos que causen daños o perjuicios al Erario Federal, por el mal manejo de fondos y valores, deberán ser actualizadas a nuestra realidad, así como también, precisar que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores está facultada para imponer dichas sanciones.

6.- El Artículo 104 del citado Reglamento que a la letra dice: "Las observaciones contenidas en los pliegos formulados por falta de justificación o comprobación, deberán ser dadas a conocer a los manejadores, fijándose un plazo para su solventación que no podrá exceder de 60 días".

Tiene que ser mas específico, en lo referente a las observaciones, señalando: "que no se otorgaran prorrogas si las observaciones no se solventan dentro del plazo que se fije y que no podrá exceder de 60 días". Lo anterior para evitar daños al Erario Federal.

7.- A los Pliegos de orden se tienen que agregar la palabra **Observaciones**, ya que de no ser así, se sobre entiende que existen 3 tipos de pliegos:

- a) Pliegos de Orden.
- b) Pliegos de Observaciones.
- c) Pliegos Preventivos de Responsabilidad.

Sin embargo no existe diferencia alguna, entre un pliego de Orden y un Pliego de Observaciones, ya que en Ley y su Reglamento, omitieron la palabra Observaciones en los Pliegos de Orden.

8.- En relación a los Pliegos Preventivos de Responsabilidad, es necesario cambiar la denominación por **Pliegos de Responsabilidad**, con lo que se daría definitividad al Pliego, logrando con ello, una recuperación rápida a los daños ocasionados al Erario Federal.

9.- La Ley y su Reglamento, señalan que deberán ser enviados a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión y estudio los Pliegos Preventivos de Responsabilidad. Debiéndose cambiar por **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, quien actualmente, se encarga de esas funciones.

10.- Agregar un Capítulo relacionado con Recursos, a fin de que el Servidor Público responsable del daño y perjuicio al Erario Federal, cuente con un medio de defensa en contra los Pliegos Preventivos de Responsabilidad.

11.- Es necesario incluir en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, un **Título** referente a la estructura orgánica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, para poder facilitar la organización, planeación y coordinación. Para agilizar las actividades inherentes a los actos de fiscalización.

12.- Finalmente, la falta de una actualización de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento, provocan que no se logre la eficiencia administrativa deseada, en el sentido de ahorrar recursos a través de la simplificación de trámites.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Romero, Teoría General de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982. 936P.
- ALCANTARA, González Cesar, La Contraloría y sus Funciones, México, Editorial Ecasa, S.A., 1987. 210P.
- ARRIOJA, Viscaino Adolfo, Derecho Fiscal, México, Editorial Themis, S.A., 1989. 348P.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes en México, México, Editorial Ecas, S.A., 1988. 326P
- DELGADILLO Gutiérrez Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, México, Editorial Limusa, S.A., 1988. 223P
- FAYA Viezca Jacinto, Administración Pública Federal la Nueva Estructura, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983. 458P.
- GARCIA Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa S.A., 1985. 441P.
- GARZA de la Francisco, Derecho Financiero Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1986. 982P.
- HERRERA Pérez Agustín, La Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Editorial Carsa, S.A., 223P.
- MORENO Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax-México, S.A. 1974. 592P.
- RICANS Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, 1985. 360P.
- SERRA Rojas Andrés Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981. 765P
- SERRA Carlos J. , Historia de la Tesorería, México, Editorial Porrúa, S.A. 1987. 428P.
- VILLORO Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984. 506P.

## DICCIONARIOS.

CABANALLAS Guillero, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1988

CABANALLAS de la Torre Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1988. 344P.

## LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU RELAMEN  
TO.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO CIVIL.

CODIGO PENAL.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.